

University of Groningen

Raadsleden in lokale rekenkamers

Koster, Paul; Tollenaar, Albertjan

Published in:
Bestuurswetenschappen

DOI:
[10.5553/Bw/016571942017071001004](https://doi.org/10.5553/Bw/016571942017071001004)

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2017

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Koster, P., & Tollenaar, A. (2017). Raadsleden in lokale rekenkamers: de gevolgen voor de doorwerking van rekenkameronderzoek. *Bestuurswetenschappen*, 71(1), 40-53.
<https://doi.org/10.5553/Bw/016571942017071001004>

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Raadsleden in lokale rekenkamers: de gevolgen voor de doorwerking van rekenkameronderzoek

Paul Koster & Albertjan Tollenaar

Minister Plasterk heeft zich voorgenomen gemeenten te verplichten om een onafhankelijke rekenkamer in te richten. Andere varianten van de rekenkamerfunctie, waarbij raadsleden deel uitmaken van de rekenkamer(commissie), worden verboden. De veronderstelling is dat een onafhankelijke rekenkamer het gemeentebestuur beter controleert. Het wegvallen van raadsleden als lid van de rekenkamer(commissie) heeft mogelijk gevolgen voor de doorwerking van de rekenkamer rapporten. Het lidmaatschap van raadsleden heeft immers als verondersteld gevolg dat een betere afstemming ontstaat tussen de rekenkamer en de controlebehoefte van de gemeenteraad. Bovendien zou men kunnen veronderstellen dat de aanwezigheid van raadsleden in de rekenkamer garandeert dat rekenkamerrapporten voldoende aandacht krijgen in de gemeenteraad. Beide gevolgen houden verband met de doorwerking van rekenkameronderzoek. In deze bijdrage wordt aan de hand van kwantitatief (een enquête onder secretarissen van rekenkamers) en kwalitatief (exploratieve casestudy in een aantal gemeenten) onderzoek nagegaan in welke mate het lidmaatschap van de raadsleden bijdraagt aan de doorwerking van rekenkameronderzoek.

1 Inleiding

Op 7 juli 2015 heeft minister Plasterk van het Ministerie van BZK de Tweede Kamer geïnformeerd over het voornemen om de rekenkamerfunctie te schrappen uit de Gemeentewet (Kamerstukken II 2014-2015, 34000 VII, nr. 54, p. 3). Dit voornemen heeft hij onlangs nog eens herhaald bij brief aan de Tweede Kamer van 28 november 2016. Gemeenten zullen worden verplicht om een rekenkamer in te stellen, omdat, zo blijkt uit eerder onderzoek, rekenkamerfuncties nogal eens een slapend bestaan leiden (Van der Mark & De Wal, 2015). De gemeenten met een 'slapende' rekenkamer hebben, zo stelt de minister, een 'controlelegat' in de horizontale verantwoordingsstructuur (Kamerstukken II 2014-2015, 34000 VII, nr. 54, p. 3).

Het voorstel van minister Plasterk heeft tot gevolg dat raadsleden geen zitting meer kunnen nemen in een rekenkamer. Dit principe vindt instemming van de Algemene Rekenkamer, die van mening is dat de deelname van raadsleden in een rekenkamercommissie moet worden vermeden, om 'iedere schijn van belangenverstrengeling' en 'kleuring van rekenkameronderzoek' te vermijden (Kamerstukken II 2014-2015, 34000 VII, nr. 54, p. 4). Toch stuitte het voornemen ook op felle weerstand. Zo heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) bepleit dat gemeenteraden keuzevrijheid zouden moeten behouden om zelf te bepalen

hoe zij de rekenkamer vorm geven en of raadsleden daar deel van uitmaken (VNG, 2016: 2). Daarnaast wijst de VNG erop dat in veel gemeenten het lidmaatschap van het raadslid van de rekenkamer juist ten goede komt aan de doelmatigheid van het rekenkameronderzoek. De Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) heeft een genuanceerd standpunt ingenomen: met het oog op de onafhankelijke positie van de rekenkamer verdient het de voorkeur om geen raadsleden in de rekenkamer op te nemen, maar de vereniging is niet voor een verbod op de deelname van raadsleden en is daarom van mening dat het lidmaatschap van raadsleden geen bezwaar is, zolang zij maar een minderheid van de rekenkamercommissie vormen (NVRK, 2015).

Deze discussie raak aan een algemener punt. Castenmiller en Peters (2014: 154) werpen de vraag op of de aanwezigheid van raadsleden de band met de raad versterkt dan wel of de raadsleden juist politieke standpunten meenemen naar de rekenkamer. In dit artikel proberen we deze vraag van een antwoord te voorzien. Er lijkt sprake van twee tegengestelde veronderstellingen. Enerzijds is er het vermoeden dat rekenkamers waarin raadsleden zitting hebben, *minder* goed functioneren. Op dit vermoeden is het voorstel van minister Plasterk, ondersteund door de Algemene Rekenkamer, gebaseerd. Anderzijds is er het vermoeden van de VNG dat het lidmaatschap van de raadsleden aan de rekenkamer juist van toegevoegde waarde kan zijn. De onderzoeksvraag van deze bijdrage is daarom wat de zichtbare gevolgen zijn van het lidmaatschap van raadsleden aan een rekenkamer voor de controlerende functie van de gemeenteraad.

Om deze vraag te beantwoorden worden eerst de juridische kaders van de rekenkamer en de rekenkamerfunctie uiteengezet (paragraaf 2). Vervolgens wordt nagegaan op welke wijze rekenkameronderzoek kan bijdragen aan de controlerende functie van de gemeenteraad. Dit is uiteindelijk een vraag naar doorwerking (paragraaf 3). Met behulp van dat concept is empirisch onderzoek verricht naar de mate van doorwerking van rekenkamercommissies mét en rekenkamer(commissie)s zonder raadsleden (paragraaf 5 tot en met 8). Paragraaf 9 bevat een conclusie over de toegevoegde waarde van raadsleden in de rekenkamercommissies.

2 Rekenkamers en rekenkamercommissies

De gemeentelijke rekenkamer heeft zijn intrede gedaan met de Wet dualisering gemeentebestuur van 2002. De Wet dualisering gemeentebestuur verplicht alle gemeenten om een rekenkamer in te stellen of in ieder geval regels vast te stellen voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie. De regels hierover zijn te vinden in hoofdstuk IVa en IVb van de Gemeentewet. De rekenkamer is een in de Gemeentewet geregelde institutie (art. 81a e.v. Gemeentewet). Een belangrijk kenmerk van rekenkamers is dat leden van de rekenkamer niet tevens raadsleden mogen zijn (art. 81f lid1 sub k Gemeentewet). Rekenkamers bestaan dus per definitie uit 'externe leden'.

Mocht de gemeenteraad ervoor kiezen om geen rekenkamer in te stellen, dan dient de raad bij verordening regels vast te stellen voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie (art. 81oa Gemeentewet). De gemeenteraad heeft een ruime beleidsvrijheid bij de invulling van de rekenkamerfunctie. Dat betekent dat voor de invulling van de rekenkamerfunctie gekozen kan worden voor een instelling mét of zonder raadsleden. De praktijk kent een ruime variatie van een rekenkamerfunctie met alleen externen, tot een rekenkamerfunctie met uitsluitend raadsleden. Mengvormen horen ook tot de mogelijkheid. Hoewel er juridisch een onderscheid is te maken tussen de rekenkamer en de rekenkamerfunctie, wordt in dit artikel het object van onderzoek aangeduid onder de term ‘rekenkamer’ en ‘rekenkamercommissies’.

De taakstelling van de rekenkamer(commissie) is in alle gevallen dezelfde: onderzoek doen naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur (art. 182 lid 1 Gemeentewet). In de parlementaire geschiedenis wordt deze taak samengevat als het versterken van de controlerende functie van de gemeenteraad (Kamerstukken II 2000-2001, 27751, nr. 3, p. 29). De rekenkamer(commissie) kan op verzoek van de raad een onderzoek instellen (art. 182 lid 2 Gemeentewet). Dit impliceert dat de rekenkamer ook zelfstandig de keuze voor een onderzoek kan maken, dan wel een verzoek tot het doen van een onderzoek door de raad naast zich neer kan leggen. Dat past bij de onafhankelijke positie die wordt gezien als een essentiële voorwaarde voor een goed functioneren van de rekenkamer (Kamerstukken II 2000-2001, 27751, nr. 3, p. 67 en 69).

De onafhankelijke positie van de rekenkamer heeft een keerzijde. De rekenkamer is uiteindelijk bedoeld om de controlerende functie van de gemeenteraad te versterken. Van belang is dus dat de rekenkamer rapporten aandraagt waarmee de gemeenteraad uit de voeten kan. Het is niet vanzelfsprekend dat de gekozen onderzoeksonderwerpen passen bij de preferenties van de gemeenteraad. Het gevolg kan zijn dat het rekenkameronderzoek in het politieke debat wordt genegeerd. In dat geval is de bijdrage aan de controlerende functie gering. Dit probleem is uiteindelijk een probleem van doorwerking. Dat leidt tot de meer theoretische vraag op welke manier rekenkameronderzoek doorwerkt en in hoeverre het daarbij van belang is of raadsleden lid zijn van de rekenkamercommissie.

3 Doorwerking als afhankelijke variabele

3.1 Definities van doorwerking

Er bestaat geen eenduidige definitie ten aanzien van het begrip doorwerking (Universiteit van Tilburg/Berenschot, 2004: 19; Hoppe, 2008). De ultieme doorwerking van een onderzoeksrapport bestaat uit een maatschappelijke verandering ten gevolge van de bevindingen in dat rapport. De vaststelling of een rekenkamer-rapport deze maatschappelijke verandering teweegbrengt, is op zijn minst problematisch. Dat houdt verband met de moeilijkheid om maatschappelijke effecten te

meten en de causaliteit tussen de vastgestelde reactie (het besluit of het beleidsproces) en de verschijning van het rekenkamerrapport vast te stellen.

In navolging van Hoekstra (2013) kiezen we daarom voor een definitie waarbij doorwerking beperkt is tot de vraag of de gemeenteraad de onderzoeksrapportages van de rekenkamer gebruikt in het politieke debat. Het gaat dan om de doorwerking in de politieke context. Eventuele andere maatschappelijke consequenties van het onderzoek blijven daarmee buiten beschouwing. Vanuit dit oogpunt formuleert de Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) drie soorten doorwerking: instrumentele, conceptuele en strategische doorwerking (gebaseerd op: Universiteit van Tilburg/Berenschot, 2004: 19, en Bekkers e.a., 2004). Dit onderscheid vindt bredere weerklank in de literatuur (Lemmens, 2014; Hoekstra, 2013; Van Dam & De Vaan, 2016). Instrumentele doorwerking vindt plaats indien de aanbevelingen of conclusies worden onderschreven. Het rapport leidt tot *besluitvorming*. Conceptuele doorwerking vindt plaats indien sprake is van een verandering van kennis, opvattingen of causale redeneringen. Het onderzoeksrapport leidt tot *discussie en gedachtenvorming*. Van strategische doorwerking spreekt men indien een onderzoeksrapport leidt tot een *verandering van machtspositie*, waardoor een van de doelgroepen beter in staat is om specifieke doelen te bereiken. Beleidsprocessen worden versneld of vertraagd.

3.2 Operationalisering van doorwerking

Van deze vormen van doorwerking is de instrumentele doorwerking het eenvoudigst vast te stellen. De operationalisering is dan immers beperkt tot het antwoord op de vraag of het onderzoeksrapport ten grondslag ligt aan besluiten. Oftewel: worden de conclusies en aanbevelingen van het rekenkameronderzoek overgenomen? Conceptuele doorwerking zou men kunnen vaststellen door te kijken naar de mate waarin het onderzoeksrapport wordt besproken. De tijd die besteed wordt aan een onderzoeksrapport, vormt dan een indicatie van de mate waarin het rapport bijdraagt aan gedachtevorming of een verandering van inzicht.

3.3 Verband tussen deelname raadsleden en doorwerking

De vraag is welke invloed het lidmaatschap van raadsleden heeft op de doorwerking van rekenkameronderzoek. Hoekstra (2013) heeft het zogenoemde BACKTO-model ontwikkeld om doorwerking van rekenkameronderzoek te verklaren. In dit model worden zes factoren onderscheiden die de doorwerking van rekenkameronderzoek beïnvloeden. Allereerst is dat de behoefte van de doelgroep: onderzoek werkt door indien dat onderzoek aansluit bij de kennisbehoefte van de ontvanger. Een tweede factor is de attitude van de doelgroep: onderzoek werkt door indien de ontvanger geen negatieve basishouding inneemt ten opzichte van de waarde en het praktische nut van onderzoek. Communicatie in de vorm van een aantrekkelijke schrijfstijl en lay-out vormt de derde factor. De vierde factor die Hoekstra onderscheidt, is de factor 'kwaliteit': het onderzoek van het onderzoek is een noodzakelijke voorwaarde, die echter, indien zij is vervuld, niet automatisch leidt tot doorwerking. Een goede timing en een goede keuze voor het onderwerp zijn de vijfde en zesde factor.

Verondersteld kan worden dat doorwerking in dit model varieert naarmate er wel of geen raadsleden zitting hebben in de rekenkamer. In de eerste plaats kan worden verondersteld dat de onderzoeksagenda van de rekenkamer verschilt. De keuze van onderzoeksonderwerpen kan worden beschouwd als een agenda-probleem (Birkland, 2007: 63), waarbij verschillende onderwerpen om aandacht strijden. Verondersteld wordt dat raadsleden een voorkeur hebben voor onderzoeks-onderwerpen die zij in het politieke debat kunnen gebruiken, bijvoorbeeld omdat de gemeenteraad zijn gedachten moet vormen over een bepaald onderwerp (conceptuele doorwerking), of omdat men beleidsprocessen wil versnellen of vertragen (strategische doorwerking). Onderwerpen die niet bruikbaar zijn in het politieke debat, worden niet aan de agenda toegevoegd (Bachrach & Baratz, 1962; Lemmens, 2014). In het BACKTO-model van Hoekstra (2013) betekent dit dat de doorwerking beter is indien raadsleden zitting hebben in de rekenkamer, omdat dan wordt ingespeeld op de behoefte van de doelgroep.

In de tweede plaats wordt verondersteld dat de aandacht van de gemeenteraad voor rekenkameronderzoek verschilt indien raadsleden zitting hebben in de rekenkamer. Deze veronderstelling vloeit voort uit het barrièremodel (Bachrach & Baratz, 1970) en past bij de factoren 'onderwerp' en 'timing' uit het BACKTO-model van Hoekstra. Het rekenkamerrapport krijgt eenvoudiger een plek op de agenda van de raad indien raadsleden zitting hebben in de rekenkamer, omdat raadsleden toegang hebben tot de agenda van de gemeenteraad. De rapporten die de rekenkamer aan de gemeenteraad aanbiedt, zullen moeten strijden met andere onderwerpen en krijgen slechts toegang indien de gemeenteraad daartoe de ruimte biedt. De raadsleden die lid zijn van de rekenkamer kunnen, als ambassadeurs van het verrichte onderzoek, behandeling van het rapport bewerkstelligen. Rekenkamers zonder raadsleden hebben geen vergelijkbare toegang tot de agenda van de gemeenteraad. De kans op 'non-decision' is dan groter.

Het voorgaande leidt tot de onderzoekshypothese dat onderzoeksrapporten van rekenkamers waarin raadsleden zitting hebben, *beter* doorwerken dan onderzoeksrapporten van rekenkamers waarin geen raadsleden zitting hebben.

4 Methode

Deze onderzoekshypothese is empirisch onderzocht. Allereerst is de verdeling van rekenkamers in kaart gebracht aan de hand van gegevens van de NVVR en websites van de rekenkamers. Vervolgens is een survey verspreid met daarin vragen over de samenstelling van de rekenkamer en vragen over de doorwerking (mate van aandacht, besluitvorming op basis van het rapport). Ten tijde van het onderzoek telde Nederland 390 gemeenten. Omdat gemeenten gezamenlijk een rekenkamer kunnen oprichten (art. 81l Gemeentewet), zijn in totaal 291 rekenkamers geïdentificeerd. De secretarissen van deze rekenkamers zijn uitgenodigd om de survey in te vullen. De respons was 135 (46%). Van deze respondenten is vastgesteld welke rekenkamervariant in de betreffende gemeente wordt gebruikt. Deze

Tabel 1 *Aantal rekenkamers en rekenkamercommissies*

	Onderzoekspopulatie (De Jong e.a., 2013)		Responsgroep*	
	N	%	N	%
Rekenkamer (art. 81a Gemw)	41	10	16	14
Rekenkamerfunctie (art. 81oa Gemw)	362	90	96	86
	403	100	112	100

* N=135, missing value=23

verdeling is vergeleken met wat bekend is over de onderzoekspopulatie (De Jong e.a., 2013).

Het laatst ons bekende overzicht van de verdeling tussen rekenkamers en rekenkamercommissies dateert van 2013 – Nederland telde destijds nog 408 gemeenten. Deze gegevens zijn drie jaar oud, zodat niet uit te sluiten valt dat de populatie intussen is gewijzigd. Desalniettemin wordt wel met deze gegevens vergeleken om na te gaan of er een zelfselecterend mechanisme aanwezig was, waardoor de rekenkamerfunctie (die immers onder druk staat) oververtegenwoordigd is in de responsgroep.

Uit tabel 1 blijkt dat de responsgroep een goede afspiegeling vormt van de totale onderzoekspopulatie, in ieder geval voor wat betreft de verdeling tussen rekenkamers en rekenkamerfuncties. De rekenkamerfunctie is oververtegenwoordigd, maar dat geldt ook voor de onderzoekspopulatie – in ieder geval in 2013.

Naast de survey is een exploratieve casestudy verricht in een zestal gemeenten. De zes gemeenten variëren voor wat betreft de inrichting van de rekenkamer(functie). Twee gemeenten hebben een rekenkamer(commissie) met uitsluitend externe leden, de overige vier gemeenten hebben een gemengde rekenkamercommissie. Van de geselecteerde gemeenten is aan de hand van de verordeningen de institutionele vormgeving van de rekenkamer(commissie) in kaart gebracht en zijn semigestructureerde interviews gehouden met raadsleden die lid zijn van de rekenkamercommissie (vier interviews) en raadsleden die geen lid zijn van de rekenkamercommissie (twee interviews). De respondenten is gevraagd naar hun ervaring met betrekking tot de onderzoekskeuzes van de rekenkamer(commissie), de mate waarin de onderzoeksresultaten toegang krijgen tot de agenda van de gemeenteraad, en de wijze waarop de afstemming tussen gemeenteraad en de rekenkamer(commissie) is georganiseerd.

5 Rekenkamer(commissie)s met en zonder raadsleden

5.1 Verdeling in de onderzoekspopulatie

Van de 291 rekenkamer(commissie)s in Nederland blijken in 102 (35%) rekenkamers raadsleden zitting te hebben. De overige 189 (65%) bestaan uit externe leden. In de responsgroep is het aandeel rekenkamers mét raadsleden in vergelijking met de onderzoekspopulatie iets oververtegenwoordigd.

Uit tabel 2 kan worden afgeleid dat het voornemen van minister Plasterk mogelijk een gevolg heeft voor 35% van de gemeenten. Voor deze gemeenten geldt immers dat zij de rekenkamerfunctie anders zullen moeten inrichten zodanig dat raadsleden niet langer lid zijn van de rekenkamer.

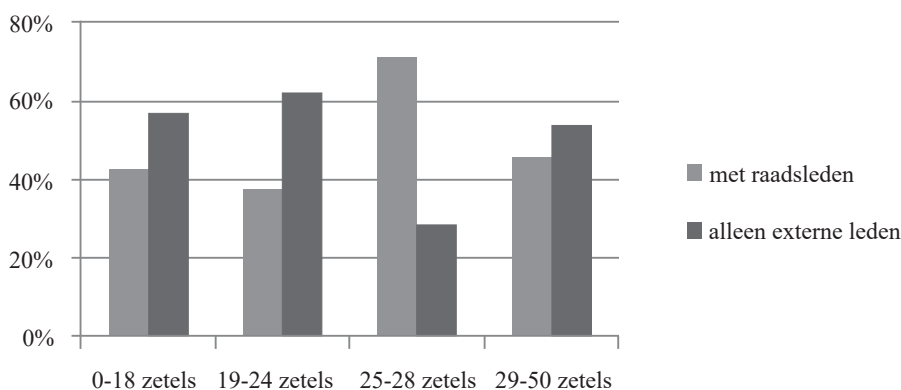
Tabel 2 Rekenkamer(commissie)s mét en zonder raadsleden

	Onderzoekspopulatie		Responsgroep*	
	N	%	N	%
Met raadsleden	102	35	55	47
Zonder raadsleden	189	65	61	53
	291	100	116	100

* N=135, missing value=19

Onderzocht is hoe de verdeling zich verhoudt tot de gemeentegrootte. De gemeentegrootte is gebaseerd op het aantal raadszetels. In figuur 1 wordt de verdeling van rekenkamers met en zonder raadsleden weergegeven voor de vier percentielen van de responsgroep.

Figuur 1 Verdeling rekenkamer(commissie)s naar gemeentegrootte



De grafiek laat zien dat in de categorie 25-28 zetels (corresponderend met een inwonertal van 35.000-50.000) relatief vaker raadsleden deel uitmaken van de rekenkamer dan in de andere kleinere en grotere gemeenten. Dit verschil is ten opzichte van de andere categorieën statistisch significant ($\chi^2(df)=5.9$, $p<0.05$).

Tabel 3 *Rekenkamercommissies met en zonder raadsleden*

	N	%	Cum
Met uitsluitend raadsleden	8	8	8
Met zowel raadsleden als externe leden	45	46	55
Zonder raadsleden (alleen externe leden)	44	45	100
	87	100	

N=135, missing=38

Tabel 4 *Verhouding externe leden en raadsleden*

In meerderheid externe leden?	N	%
Ja	12	23
Nee	41	77
	53	100

N=135, system missing=21, user missing=61

5.2 Vormgeving rekenkamercommissies

De rekenkamercommissie met raadsleden kent verschillende varianten. Behalve de rekenkamercommissies met alleen raadsleden en rekenkamers met uitsluitend externe leden zijn er immers ook nog de gemengde rekenkamercommissies met zowel externe leden als raadsleden. In de onderzoekspopulatie vormt de gemengde commissie de grootste groep.

Uit de bestudeerde verordeningen in het kader van de casestudy bleek al dat de verhouding tussen externe leden en raadsleden varieert, van uitsluitend een externe voorzitter tot een samenstelling met maximaal twee raadsleden. In de survey is gevraagd naar het aantal raadsleden en externe leden. 23% van de rekenkamercommissies met een gemengde samenstelling blijkt in overwegende mate te zijn samengesteld met externe leden. De overige 77% bestaat in meerderheid uit raadsleden.

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat de tussenvariant die de NVRR voorstelt, namelijk: deelname van raadsleden in de rekenkamercommissie niet verbieden, mits zij een minderheid vormen, voor 77% van de rekenkamercommissies de consequentie heeft dat de samenstelling zal moeten worden gewijzigd.

6 Doorwerking

De onderzoekshypothese luidt dat de aanwezigheid van raadsleden bijdraagt aan de doorwerking van rekenkameronderzoek. Doorwerking is geoperationaliseerd

Tabel 5 *Slapende en actieve rekenkamer(commissie)s*

	Met raadsleden		Zonder raadsleden	
	N	%	N	%
Slapend	3	6	6	10
Actief	52	95	55	90
	55	100	61	100

$\chi^2(df)=.776, p>0.1$

als: kennisnemen van, discussiëren over en besluiten nemen naar aanleiding van een onderzoeksrapport.

Aan de doorwerking gaat een belangrijke factor vooraf. In de literatuur – en ook in de stukken waarop minister Plasterk zich baseert – wordt het verschijnsel van de ‘slapende rekenkamer’ gesignaleerd (Herweijer & Marseille, 2014: 64). Dit zijn de rekenkamer(commissie)s die reeds langere tijd inactief zijn. De Jong e.a. (2013: 44) signaleren 8% inactieve rekenkamer(commissie)s. Dit percentage is in later onderzoek van Berenschot bevestigd (Van der Mark & De Wal, 2015: 7).

Voor de responsgroep is nagegaan wat de verdeling tussen slapende en actieve rekenkamer(commissie)s is, onderverdeeld in de rekenkamercommissies met en zonder raadsleden.

Tabel 5 laat zien dat het voor de verdeling ‘slapende’ en ‘actieve’ rekenkamer(commissie)s geen verschil maakt of raadsleden lid zijn van de rekenkamercommissie. Het lijkt zelfs zo te zijn dat rekenkamercommissies mét raadsleden vaker actief zijn.¹

Vervolgens is nagegaan in welke mate daadwerkelijk sprake is van doorwerking van de onderzoeksrapporten. Voor de mate waarin de rapporten bijdragen aan de discussie in de gemeenteraad, zijn drie variabelen gemeten. In de eerste plaats is gevraagd of de rapporten van de rekenkamer(commissie)s worden besproken in de raad. Deze vraag is gesteld voor het laatste én het voorlaatste onderzoeksrapport.

Uit tabel 6 blijkt dat ongeveer 10% van de rapporten niet wordt besproken in de gemeenteraad. Het maakt daarbij geen verschil of raadsleden deel uitmaken van de rekenkamercommissie.²

1 Dit zou verband kunnen houden met een verschil in budget: rekenkamers met alleen externe leden zijn duurder dan rekenkamercommissies met raadsleden, zie Herweijer & Marseille, 2014: 67. In zoverre zou men kunnen denken dat de keuze om een rekenkamer ‘slapend’ te houden deels is ingegeven door de angst dat het activeren van de rekenkamer te veel geld kost.

2 Voor het voorlaatste rapport: $\chi^2(df)=0$; voor het laatste rapport: $\chi^2(df)=0,863, p>0,1$.

Tabel 6 *Agendering onderzoeksrapporten rekenkamer*

Onderzoeksrapport is ...	Voorlaatste rapport*		Laatste rapport**	
	N	%	N	%
niet besproken	11	10	9	8
wel besproken	98	90	99	91
	109	100	108	100

N=135, * missing value=26, ** missing value=27

Tabel 7 *Tijd besteed aan bespreking onderzoeksrapport (in minuten)*

Rekenkamer(commissie)	Voorlaatste rapport*	Laatste rapport**
Met raadsleden	49	50
Zonder raadsleden	65	69

* $t=2.153$, $df=89,302$, $p=0.034$; ** $t=-2.190$, $df=84,738$, $p=0,031$

Vervolgens is gevraagd een inschatting te maken van de tijd die wordt besteed aan de bespreking van de rapporten.³ Gemiddeld blijkt een onderzoeksrapport van een rekenkamercommissie waarin (ook) raadsleden zitting hebben, minder aandacht te krijgen dan een rapport van een commissie zonder raadsleden. Dit verschil is significant.

Ten slotte is nagegaan in hoeverre op basis van de rapporten van de rekenkamer besluiten worden genomen. Deze doorwerking is vastgesteld aan de hand van de mate waarin conclusies en aanbevelingen zijn overgenomen. Uit de statistische analyse blijkt dat de mate waarin conclusies worden overgenomen, positief correleert met de vraag of externe leden zitting hebben in de rekenkamer(commissie):⁴ naarmate er externe leden zitting hebben in de rekenkamer, worden er vaker conclusies en aanbevelingen overgenomen. Er is daarentegen *geen* samenhang vastgesteld tussen de aanwezigheid van raadsleden in de rekenkamer en de mate waarin aanbevelingen zijn overgenomen.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat onderzoeksrapporten van rekenkamers waarin geen raadsleden zitting hebben, gemiddeld beter doorwerken dan onderzoek van rekenkamers met raadsleden. Er is geen verschil in activiteit van de rekenkamers met en zonder raadsleden (in beide gevallen is een vergelijkbare groep slapend dan wel actief). Ook is er geen verschil ten aanzien van de mate waarin de rapporten worden besproken. Wel is er een verschil in de aandacht in de zin van het aantal minuten dat aan het rapport wordt besteed. Onderzoek van rekenkamers met alleen externe leden blijken meer aandacht te krijgen. Boven-

3 De respondent is gevraagd een keuze te maken uit een aantal tijdvlakken (bijv. 0-30 minuten). Vervolgens is de middenmaat van deze categorie genomen als het geschatte aantal minuten. Deze nieuwe schaalvariabele maakt het mogelijk om de gemiddelde tijdsduur voor de twee groepen (met en zonder raadsleden) te vergelijken.

4 Voor het voorlaatste rapport: $R=0.362$, $p<0.01$, en voor het laatste rapport: $R=0.255$, $p<0.05$.

dien worden aanbevelingen en conclusies gedaan door deze rekenkamers vaker overgenomen.

7 Afstemming onderzoeksagenda en raadsagenda

De conclusie ten aanzien van de doorwerking wijst op het verwerpen van de onderzoekshypothese: het onderzoek van rekenkamercommissies met raadsleden werkt niet beter door dan dat van rekenkamer(commissie)s zonder raadsleden. Dat is verrassend gelet op het model van agendavorming. Verondersteld werd immers dat er een betere afstemming zou zijn tussen onderzoeksagenda en raadsagenda indien raadsleden zitting zouden hebben in de rekenkamercommissie. In de interviews in het kader van de casestudy werd dit ook opgetekend. Raadsleden in gemeenten met een rekenkamer(commissie) die bestaat uit alleen externe leden, gaven aan dat de rekenkamer(commissie) zo nu en dan onderzoek verricht waar op dat moment geen behoefte aan bestaat.

Deze bevinding vindt echter geen bevestiging in de surveys. Op de vraag of het onderzoek van de rekenkamer(commissie) aansluit bij de wensen van de gemeenteraad, antwoordt ongeveer 10% negatief, tegenover 64-69% positief. Hierbij is geen significant verschil waar te nemen tussen rekenkamer(commissies) met en zonder raadsleden.⁵

Er blijkt wel een verschil te bestaan voor de bijzondere categorie gemengde rekenkamercommissies. In het geval de rekenkamercommissie in meerderheid uit externe leden bestaat, is 67% van de respondenten het eens met de stelling dat het onderzoek van de rekenkamercommissie aansluit bij de wens van de gemeenteraad. In het geval de externen niet de meerderheid vormen, is dat 95% van de respondenten. Dit verschil is significant.⁶ Men zou kunnen stellen dat rekenkamer(commissie)s met externe leden meer moeite moeten doen om inzicht te krijgen in de wensen van de gemeenteraad, bijvoorbeeld door geregeld overleg te voeren met de gemeenteraad of met een raadscommissie (bijv. een auditcommissie). Deze varianten zijn in de casestudy vastgesteld.

Dat rekenkamer(commissie)s met alleen externe leden er relatief goed in slagen om de onderzoeksagenda af te stemmen op de wensen van de gemeenteraad, houdt verband met de moeite die de externe leden doen om kennis te nemen van wat er speelt in de gemeenteraad. Juist de gemengde commissies bevinden zich enigszins in een vacuüm. De input vanuit de raad verloopt via de raadsleden in deze commissie. Het gevaar ligt op de loer dat de rekenkamercommissie zijn prioriteiten afstemt met deze raadsleden. Zeker indien de raadsleden een kleine minderheid vormen en geen afspiegeling zijn van de gemeenteraad, bestaat het gevaar dat de onderzoeksagenda uit de pas loopt met de wensen van de gemeenteraad. Dat kan verklaren waarom rekenkamercommissies die in minderheid uit

5 $\chi^2(df) = 0.575, p=0.75$.

6 $\chi^2(df) = 4.608, p<0.05$.

raadsleden bestaan, minder goed aansluiten bij de onderzoekswensen van de gemeenteraad.

Verondersteld zou nog kunnen worden dat de aanwezigheid van raadsleden ervoor zorgt dat gevoelige onderwerpen *niet* worden onderzocht. In dat geval is er wel afstemming tussen de wensen van de gemeenteraad en de rekenkamer, maar raakt men aan het eigenlijke motief van het voornemen van minister Plasterk: de rekenkamer kan niet onafhankelijk zijn keuze maken. In de survey is gevraagd of bepaalde onderwerpen niet zijn onderzocht vanwege politieke redenen. Dit blijkt wel degelijk voor te komen (17% van de respondenten geeft aan dat dat voorkomt). Op dit punt is er echter geen significant verschil waar te nemen tussen rekenkamer(commissie)s mét en zonder raadsleden.

8 Toegang tot de raadsagenda

De volgende vraag is hoe rekenkameronderzoek op de raadsagenda terechtkomt. Verondersteld werd dat raadsleden als ‘ambassadeur’ de bespreking van de rekenkamerrapporten zouden waarborgen. In het kwantitatieve onderzoek is dit niet vastgesteld. Sterker nog: de surveys duiden op het tegendeel voor wat betreft de tijd die aan onderzoeksrapporten wordt besteed.

De toegang tot de raadsagenda blijkt nauw samen te hangen met de mate waarin overleg plaatsvindt tussen raad en rekenkamer(commissie). Het onderzoek van rekenkamer(commissie)s die geregeld overleg voeren met de gemeenteraad, al dan niet in een raadscommissie, wordt vrijwel altijd besproken in de gemeenteraad, terwijl dat niet geldt voor het onderzoek van de rekenkamer(commissie)s die nooit overleg voeren met de gemeenteraad. Dit verband is relatief sterk voor zowel het voorlaatste ($R=-0.347$, $p<0.01$) als het laatste rapport ($R=-0.197$, $p<0.05$). Regelmatig overleg blijkt ook een goede verklaring voor de mate waarin aanbevelingen zijn overgenomen. Er is een positief verband tussen de vraag of overleg plaatsvindt en de mate waarin aanbevelingen worden overgenomen, zowel voor het voorlaatste ($R=0.343$, $p<0.01$) als voor het laatste rapport ($R=0.249$, $p<0.05$).

Regelmatig overleg blijkt derhalve een goede verklaring voor het al dan niet bespreken en accepteren van een onderzoeksrapport. Dat is op zichzelf geen vreemde verklaring voor de doorwerking van het rekenkameronderzoek. In het model van Hoekstra (2013) werd ‘communicatie naar de doelgroep’ reeds als belangrijke factor onderscheiden. Ook Van Dam en De Vaan (2016) noemen de relatie met de gemeenteraad als belangrijke factor voor doorwerking. In ons onderzoek vinden we bevestiging van het belang van deze factor en kunnen we zelfs concluderen dat deze factor van groter belang is dan de deelname van raadsleden aan de rekenkamercommissie.

9 Conclusie

Minister Plasterk wil de rekenkamerfunctie afschaffen met het oog op de onafhankelijkheid van de rekenkamer. Dit voornemen heeft veel stof doen opwaaien omdat hiermee de gemeentelijke beleidsvrijheid om zelf vorm te geven aan de rekenkamerfunctie wordt ingeperkt. Bovendien zijn er argumenten te bedenken die pleiten voor het behoud van raadsleden in de rekenkamercommissies. Met het lidmaatschap van raadsleden is immers institutioneel geborgd dat de rekenkamercommissie onderzoek doet naar onderwerpen waaraan in de gemeenteraad behoefte bestaat. In dit artikel is dit verband onderbouwd aan de hand van agendatheorie.

Het empirisch onderzoek biedt echter geen steun voor deze veronderstelling. De deelname van raadsleden aan de rekenkamercommissie leidt niet tot een betere doorwerking van rekenkameronderzoek. Wel blijkt het aandeel raadsleden in de rekenkamercommissie met een gemengde samenstelling (externe leden en raadsleden) uit te maken. Indien de externe leden de meerderheid vormen, is het oordeel over de onderzoeksagenda van de rekenkamer negatiever. Dit werpt een nieuw licht op het voorstel van de NVRP dat erop is gericht om rekenkamercommissies in meerderheid uit externe leden te laten bestaan. Regelmatig overleg tussen rekenkamer(commissie) en gemeenteraad lijkt juist dan van bijzonder belang. Ook al omdat dat overleg er juist voor zorgt dat onderzoeken worden besproken en aanbevelingen worden overgenomen.

Op het belang van een goed overleg tussen rekenkamer en gemeenteraad is vaker gewezen (Van Dam & De Vaan, 2016). Op basis van ons onderzoek kunnen wij dat belang onderschrijven. De zorg van minister Plasterk voor de 'horizontale verantwoordingsstructuur' vergt derhalve vooral aandacht voor overleg tussen gemeenteraad en rekenkamer. Het afschaffen van de rekenkamerfunctie om raadsleden te weren uit de rekenkamers heeft voor de controlerende functie van de gemeenteraad veel minder betekenis. Dat betekent dat volgens ons de discussie zich beter kan concentreren op de vraag hoe kan worden voorzien in een organisatiestructuur die waarborgt dat de rekenkamer zich ontvankelijk verklaart voor onderzoekswensen vanuit de gemeenteraad en die waarborgt dat rekenkameronderzoek op een structurele wijze in de gemeenteraad wordt besproken.

Literatuur

- Bachrach, P. & M.S. Baratz, 'The two faces of power', *American Political Science Review*, 1962/4, p. 947-952.
- Bachrach, P. & M.S. Baratz, *Power and poverty. Theory and practice*, New York: 1970.
- Bekkers, V., M. Fenger, V. Homburg & K. Putters, *Doorwerking van strategische beleidsadviesing*, Rotterdam/Tilburg: 2004.
- Birkland, T.A., 'Agenda setting in public policy', F. Fischer, G.J. Miller & M.S. Sidney (eds.), *Handbook of public policy analysis. Theory, politics and methods*, New York: 2007, p. 63-78.

- Castenmiller, P.G. & K. Peters, 'Op zoek naar de meerwaarde van decentrale rekenkamers', *Beleid en Maatschappij*, 2014/2, p. 151-155.
- Dam, M. van & K. de Vaan, 'Kans op meerwaarde van rekenkamers', *Beleidsonderzoek Online*, april 2016, DOI: 10.5553/BO/221335502016000004001.
- Herweijer, M. & A.T. Marseille, 'Waardering voor horizontaal toezicht', H.B. Winter, A. Tolenaar & A.T. Marseille (eds.), *Ridderorde. Beschouwingen over bestuurlijke organisatie, toezicht en juridisering*, liber amicorum Ko de Ridder, Oisterwijk: 2014, p. 59-83.
- Hoekstra, R., 'Wat is de meerwaarde van onze rekenkamer? Introductie van een model om doorwerking te meten', *Beleidsonderzoek Online*, oktober 2013, DOI: 10.5553/Beleids-onderzoek.000025.
- Hoppe, R., 'Na "doorwerking" naar "grenzenwerk"', *Bestuurskunde* 2008/2, p. 15-26.
- Jong, P.O. de, J.R. Lunsing, E. Fogl & F. Haven, *De staat van de rekenkamer. Een onderzoek naar institutionele vormgeving, budget en output van gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies*, Stibabo, Nijkerk: 2013.
- Kamerstukken II 2000-2001, 27751, nr. 3.
- Kamerstukken II 2014-2015, 34000 VII, nr. 54.
- Lemmens, E., 'Voorwerking, werking en doorwerking. Een praktisch instrument voor het meten van het effect van rekenkamers', *Beleidsonderzoek Online*, april 2014, DOI: 10.5553/Beleids-onderzoek.000039.
- Mark, R. van der & W. de Wal, *Onderzoek naar budgetten en samenwerking van gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies*, eindrapport, Berenschot, Den Haag: 2015.
- NVVR, Brief 2 november 2015, gevonden op www.nvvr.nl/download/?id=61913.
- Universiteit van Tilburg/Berenschot, *Spelen met doorwerking. Over de werking van doorwerking van de adviezen van adviescolleges in het Nederlandse openbaar bestuur*, Tilburg/Utrecht: 2004.
- VNG, *VNG reactie Actieplan Lokale Rekenkamers*, Den Haag: 15 juni 2016.